VII kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI SPRAW ZAGRANICZNYCH**
(NR 147)
z dnia 24 września 2014 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Spraw Zagranicznych (nr 147)

24 września 2014 r.

Komisja Spraw Zagranicznych, obradująca pod przewodnictwem posła **Roberta Tyszkiewicza (PO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek obrad:

– rozpatrzenie zawiadomienia Prezesa Rady Ministrów o zamiarze przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji, bez zgody wyrażonej w ustawie, Umowy o międzynarodowych przewozach szybko psujących się artykułów żywnościowych i o specjalnych środkach transportu przeznaczonych do tych przewozów (ATP), sporządzonej w Genewie dnia 1 września 1970 r. (druk nr 2695),

– sprawy bieżące.

W posiedzeniu udział wzięli: **Grzegorz Schetyna** minister spraw zagranicznych, **Andrzej Halicki** minister administracji i cyfryzacji, **Artur Nowak-Far** podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, prof. dr hab. **Cezary Mik** ekspert Biura Analiz Sejmowych.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Jakub Borawski** wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Łukasz Andrzejczyk** i **Piotr Babiński** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych; **Przemysław Sadłoń** – legislator z Biura Legislacyjnego oraz **Tomasz Jaroszyński** – specjalista z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Dzień dobry, witam serdecznie.

Otwieram posiedzenie Komisji.

Witam panie posłanki, panów posłów i pana ministra Artura Nowaka-Fara z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Witam w naszym gronie dwóch naszych kolegów – pana marszałka Grzegorza Schetynę i pana ministra Andrzeja Halickiego. Obaj zostali powołani w skład Rady Ministrów.

Chciałbym, abyśmy rozpoczęli posiedzenie od udzielenia im głosu i od wspólnych podziękowań za współpracę, obaj pełnili funkcję przewodniczących Komisji Spraw Zagranicznych.

Panie marszałku, bardzo proszę.

Minister spraw zagranicznych Grzegorz Schetyna:

Może zaczniemy od ministra Halickiego, który jest starszy i wcześniej był przewodniczącym Komisji.

Minister administracji i cyfryzacji Andrzej Halicki:

Chcieliśmy bardzo serdecznie podziękować za współpracę w Komisji, życząc powodzenia i dobrej pracy.

Mam nadzieję, że stale będziemy mieli ze sobą kontakt.

Dziękuję.

Minister spraw zagranicznych Grzegorz Schetyna:

Chciałem podziękować za ostatnie trzy lata dobrej pracy.

Chciałbym swojemu następcy i kolegom, z którymi tworzyliśmy prezydium, życzyć kontynuacji działań oraz tego, by udało wam się stworzyć dobrą atmosferę. Należy szukać porozumienia i tego, co wspólne w obszarze polskiej polityki zagranicznej.

Jako minister spraw zagranicznych deklaruję taką otwartość.

To wprawdzie tylko rok, ale niech ten rok będzie dobrym znakiem na następne lata. Wierzę, że współpraca pomiędzy ministrem a Komisją będzie taka, jakbyśmy sobie tego życzyli, czyli modelowa, będąca wzorem na następne kadencje Sejmu i rządu.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Dziękuję, panie ministrze.

Z panem ministrem Schetyną nie żegnamy się. Z pewnością nasza współpraca będzie intensywna.

Wiem, że koledzy z prezydium chcieli zabrać głos.

Bardzo proszę, pan przewodniczący Waszczykowski.

Poseł Witold Waszczykowski (PiS):

Dziękuję, panie przewodniczący.

Gratuluję obu panom nowych stanowisk i nowych wyzwań.

Środowisko Prawa i Sprawiedliwości z nadzieją przyjmuje zmianę na stanowisku ministra spraw zagranicznych. Nie muszę tego dłużej uzasadniać. Liczymy na podejście koncyliacyjne pana ministra Grzegorza Schetyny, który udowodnił w czasie trzech lat pracy w Komisji, że taka postawa jest mu bliska. Ta cecha jest bardzo potrzebna na stanowisku ministra spraw zagranicznych.

Rok to dużo czasu, aby zmienić atmosferę wokół ministra spraw zagranicznych i poszukać konsensu przynajmniej w niektórych priorytetowych sprawach, jak bezpieczeństwo państwa.

Jeśli pan minister Schetyna będzie kontynuował swoją dotychczasową postawę, będzie mógł liczyć na nasze poparcie w tych kwestiach.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Dziękuję panu przewodniczącemu.

Pan przewodniczący Tadeusz Iwiński.

Poseł Tadeusz Iwiński (SLD):

Chciałbym przyłączyć się do gratulacji dla obu naszych kolegów.

Jestem chyba jedyną osobą, która w III RP była przez wszystkie kadencje członkiem sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych, poczynając od 1991 r. Mogę poczynić pewne porównania. Może nie był to najlepszy okres dla Komisji, ale na pewno nie był najgorszy. Był to niezwykle trudny czas.

Nie pierwszy raz przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych zostaje ministrem spraw zagranicznym. Pamiętam prof. Bronisława Geremka, który w I i II kadencji Sejmu był szefem Komisji.

Był to okres dobrej pracy w ramach prezydium i Komisji, w skład której wchodzą czołowi przedstawiciele poszczególnych klubów. Na pewno się nie żegnamy. Mam nadzieję, że będziemy częściej gościć obecnego ministra spraw zagranicznych niż jego poprzednika. To nie będzie trudne. Poprzeczka nie jest postawiona zbyt wysoko. Chcemy od czasu do czasu spotykać się z panami ministrami. Wprawdzie administracja nie leży w kompetencjach Komisji, ale cyfryzacja jest zjawiskiem międzynarodowym, globalnym, więc możemy znaleźć okazję do rozmowy.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Jeszcze raz dziękuję.

W imieniu Komisji chciałbym życzyć ministrowi Schetynie dobrego reprezentowania Polski na arenie międzynarodowej i owocnej współpracy z Komisją.

Pragnę zapewnić o naszej woli współpracy i o wsparciu. Wszędzie tam, gdzie Komisja będzie mogła pomóc w pełnieniu panów misji, jesteśmy do dyspozycji.

Pana ministra Schetynę zapraszamy już w najbliższym czasie.

Dziękuję serdecznie.

Przystępujemy do realizacji porządku obrad, który obejmuje – w punkcie pierwszym – rozpatrzenie zawiadomienia Prezesa Rady Ministrów o zamiarze przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji, bez zgody wyrażonej w ustawie, Umowy o międzynarodowych przewozach szybko psujących się artykułów żywnościowych i o specjalnych środkach transportu przeznaczonych do tych przewozów (ATP), sporządzonej w Genewie dnia 1 września 1970 r. (druk nr 2695), zaś w punkcie drugim – sprawy bieżące.

Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, uznam porządek obrad za przyjęty.

Sprzeciwu nie słyszę, zatem przystępujemy do realizacji punktu pierwszego.

Marszałek Sejmu na podstawie art. 118 ust. 2 Regulaminu Sejmu skierowała w dniu 27 sierpnia br. zawiadomienie z druku nr 2695 do Komisji Spraw Zagranicznych celem zajęcia stanowiska co do zasadności wybranego przez Radę Ministrów trybu ratyfikacji wyżej wymienionej umowy.

Czy pan minister zechciałby zabrać glos w tej sprawie?

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Artur Nowak-Far:

Dziękuję, panie przewodniczący.

Wysoka Komisjo, będziemy rozpatrywać sprawę, która ma charakter precedensowy. W polskiej praktyce nie mieliśmy do czynienia z tego rodzaju sytuacją.

Wyjaśnię, o co chodzi.

Umowa o międzynarodowych przewozach szybko psujących się towarów żywnościowych i o specjalnych środkach transportu przeznaczonych do tych przewozów (ATP) została przyjęta w Genewie 1 września 1970 r. pod egidą Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ.

Umowa weszła w życie w listopadzie 1976 r. Jej celem jest stworzenie jednolitej bazy prawnej dla przewozów szybko psujących się artykułów żywnościowych. Postanowienia umowy mają zastosowanie zarówno do przewozów krajowych, jak i międzynarodowych. Umowa ustanawia wspólne standardy techniczne i parametry, które powinien spełniać przewóz takich artykułów, aby zachowały one normy jakościowe określone w odrębnych przepisach.

Na mocy umowy ujednolicone zostały wymagania dotyczące wyposażenia pojazdów transportowych i warunków fizycznych, np. temperatury, oraz przeprowadzenia kontroli tych parametrów. W zakresie formalności transportowych wprowadzone zostały wspólne wzory dokumentów przewozowych i oznakowania pojazdów przewożących artykuły szybko psujące się. Wszystkie te cele i zakres regulacji umowy mają istotne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa przewozu a, przede wszystkim, dla zdrowia i życia ludzi jako konsumentów żywności.

Dokonanie przez Prezesa Rady Ministrów powiadomienia Sejmu o zamiarze ratyfikacji umowy wymaga szczególnego omówienia. Prace Rady Ministrów zmierzające do ratyfikacji umowy nie mają na celu doprowadzenia do powtórnego związania RP umową. Polska jest jej stroną od 1983 r. W szczególności nie będzie kierowane powtórne zawiadomienie do depozytariusza umowy o związaniu się umową z 1970 r. Rada Ministrów uznała, że w obecnym stanie prawnym, w szczególności pod rządami Konstytucji RP oraz ustawy o umowach międzynarodowych, ratyfikacja umowy jest jedynym możliwym trybem zapewnienia umowie pełnej skuteczności w krajowym porządku prawnym.

Należy wskazać na dwie kwestie.

Po pierwsze, umowa z 1970 r. została przez Radę Ministrów jedynie zatwierdzona, a nie ratyfikowana przez Radę Państwa w 1982 r. W rezultacie umowa nie jest objęta dyspozycją art. 241 Konstytucji RP a więc nie można jej obecnie traktować jako umowy ratyfikowanej. W konsekwencji oznacza to, że nie stanowi ona prawa powszechnie obowiązującego w Polsce w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji RP.

Faktem jest, że sądy administracyjne przydają postanowieniom umowy taki skutek. Nie zmienia to jednak ogólnej konkluzji, że w świetle postanowień konstytucyjnych postanowienia tej umowy, tak istotne w wymiarze społecznym i gospodarczym, formalnie nie mogą stanowić źródła powszechnie obowiązującego prawa. W naszym przekona-

niu konieczne jest zapewnienie odpowiedniego charakteru prawnego postanowieniom umowy. Musi ona mieć nadaną postać umowy prawidłowo ratyfikowanej.

Po drugie, od czasu przystąpienia Polski do umowy w 1983 r. akt ten został wielokrotnie zmieniony. W latach 1999-2012 przyjęto łącznie dwanaście dokumentów zmieniających załączniki do umowy, będące jej integralną częścią. Umowa stanowi, że takie zmiany przyjmowane są w drodze tzw. milczącej akceptacji a więc wchodzą w życie w określonym terminie od przyjęcia ich treści, o ile żadna ze stron umowy nie zgłosi sprzeciwu. W świetle prawa międzynarodowego nowe zobowiązania międzynarodowe Polski wynikające z tych poprawek mogą zatem powstać bez potrzeby wyrażania przez stronę polską zgody, niezależnie od przeprowadzenia ewentualnych krajowych procedur. W przypadku braku sprzeciwu zgoda ma charakter dorozumiany.

Umowa w brzmieniu aktualnym na dzień przystąpienia Polski została ogłoszona w Dzienniku Ustaw PRL w 1984 r., natomiast żadna z poprawek, choć są one dla Polski wiążące, nie została dotychczas ogłoszona w Dzienniku Ustaw. To powoduje oczywiste trudności interpretacyjne i było przedmiotem licznych orzeczeń sądów administracyjnych. Umowa jest stosowana bezpośrednio wobec podmiotów wykonujących przewóz drogowy, zaś przepisy rangi ustawowej niejednokrotnie do niej odsyłają. Ma to istotne implikacje praktyczne.

Zdaniem sądów administracyjnych, z braku ogłoszenia umowy, wynika zakaz wyciągania wobec obywateli negatywnych konsekwencji z nieprzestrzegania jej postanowień, które nie zyskały charakteru prawa powszechnie obowiązującego w krajowym porządku prawnym.

Przedmiotem powiadomienia Sejmu jest zamiar ratyfikacji całej umowy w brzmieniu ujednoliconym, uwzględniającym dotychczas przyjęte poprawki. Ratyfikacja samych poprawek doprowadziłaby do trudnej do zaakceptowania z przyczyn prawnych i praktycznych sytuacji, kiedy umowa pierwotna nie miałaby waloru prawa powszechnie obowiązującego a poprawki do niej miałyby taki status. Wobec tego, ratyfikacja umowy wraz z jej poprawkami w brzmieniu proponowanym przez Radę Ministrów, pozwoli na konwalidację stanu prawnego i nadanie postanowieniom umowy z 1970 r. charakteru prawa powszechnie obowiązującego a także, na związanie się dotychczas przyjętymi poprawkami, które będą miały ten sam status prawny co umowa pierwotna.

Po ratyfikacji przez prezydenta RP umowy w wersji ujednoliconej możliwa będzie jej publikacja w Dzienniku Ustaw, co dopełni wszystkich konstytucyjnych wymogów (m.in. art. 87 i 91). W konsekwencji zarówno umowa pierwotna, jak i poprawki do niej będą miały walor prawa powszechnie obowiązującego w RP. Umowa będzie stosowana w Polsce podobnie jak w innych państwach – stronach umowy, co wyeliminuje bieżące problemy i zapewni jej pełną wykonalność w krajowym porządku prawnym.

Należy podkreślić, że ratyfikacja umowy będzie czynnością jedynie konwalidującą umowę na gruncie prawa wewnętrznego RP, natomiast nie wpłynie ona na zakres związania się umową przez Polskę w stosunkach międzynarodowych, gdyż Polska jest i pozostanie stroną umowy. Ratyfikacja umowy nie spowoduje konieczności przyjęcia żadnych dodatkowych aktów prawnych, natomiast wyeliminuje poważne wątpliwości interpretacyjne i praktyczne oraz umożliwi stosowanie jej w pełnym zakresie, zgodnie z konstytucj, wobec podmiotów podlegających prawu polskiemu.

Treść umowy uwzględniająca dotychczasowe poprawki nie wypełnia przesłanek określonych w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji RP. Ratyfikacja powinna zatem nastąpić bez uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Mówimy zatem o propozycji, która ma za zadanie skonwalidować sytuację prawną w odniesieniu do stosowania tej umowy w kontekście wewnętrznym, natomiast nie wymaga konwalidacji na zewnątrz.

W związku z powyższym wnoszę o przyjęcie zawiadomienia Prezesa Rady Ministrów o zamiarze przedłożenia Prezydentowi RP do ratyfikacji, bez uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, Umowy o międzynarodowych przewozach szybko psujących się artykułów żywnościowych i o specjalnych środkach transportu przeznaczonych do tych przewozów (ATP), sporządzonej w Genewie dnia 1 września 1970 r.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Dziękuję bardzo panu ministrowi.

Czy ktoś chciałby zabrać głos?

Pan poseł Gałażewski.

Poseł Andrzej Gałażewski (PO):

Panie ministrze, jaka była przyczyna nieuregulowania tej sprawy wcześniej?

Czy tego typu zaległości jest więcej?

Czy materia regulowana w umowie wchodzi w zakres regulacji Unii Europejskiej? Czy Unia Europejska nie opracowała podobnych rozwiązań?

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Dziękuję bardzo.

Pan dyrektor Jakub Borawski, Biuro Analiz Sejmowych, bardzo proszę.

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych Jakub Borawski:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, stanowisko Biura wyrażone w opinii pana prof. Cezarego Mika jest zgoła odmienne.

Chciałbym prosić o zgodę, żeby pan profesor mógł przedstawić krótko tezy swojej opinii.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Bardzo proszę, panie profesorze.

Ekspert Biura Analiz Sejmowych prof. dr hab. Cezary Mik:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, w jednym punkcie zgadzam się z panem ministrem – sprawa jest niewątpliwie precedensowa, choć zaszłości w tym zakresie są liczne.

Jest to efekt specyficznego braku podejścia do traktatów w okresie PRL, kiedy to Polska wiązała się umowami w bardzo różny sposób. Nie zawsze było czytelne, dlaczego tak, a nie inaczej się dzieje. Europejska Komisja Gospodarcza, pod auspicjami której traktat został przyjęty, prowadzi dość ożywioną aktywność traktatową w różnych dziedzinach. Traktaty są też zmieniane w różny sposób. Zmiany traktatów z dziedziny ochrony środowiska dokonywane są w sposób bardziej rygorystyczny niż w dziedzinie transportu np. drogowego. To jest istotna zaszłość, z którą trudno sobie poradzić.

Nie ma dobrego rozwiązania.

Jeśli chodzi o tę konkretną umowę, w imieniu PRL związała się nią Rada Ministrów, składając oświadczenie o przystąpieniu Polski do umowy. Wówczas opublikowano ją w Dzienniku Ustaw. Kiedy weszła w życie nowa konstytucja i zaczęły działać sądy administracyjne oraz podjęły aktywność także w odniesieniu do omawianej umowy organy administracyjne państwa, w szczególności organy celne, sądy administracyjne uznały, że umowa jest wiążąca, jakby to wynikało z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP, to znaczy jakby była ratyfikowana wedle ówcześnie obowiązujących przepisów, ogłoszona w Dzienniku Ustaw i mogła być bezpośrednio stosowana.

Efekt był taki, że dość szeroko rozpowszechniła się praktyka polegająca na tym, że zmiany w umowie spowodowały recepcję nowoczesnych rozwiązań. W szczególności konwencja przewidywała np. świadectwa, którymi musiał legitymować się przewoźnik i kierowca. Świadectwa zastąpiono specjalnymi oznaczeniami znamionowymi. Było to przewidziane w zmienionych elementach traktatu, lecz nieopublikowanych w Dzienniku Ustaw. Umowa była przez organy celne kwestionowana co do tych zmian a akceptowana tylko w podstawowym kształcie, jaki został ogłoszony w Dzienniku Ustaw.

Zarówno wojewódzkie sądy administracyjne, jak i Naczelny Sąd Administracyjny zdecydowanie przeciwko temu się wypowiedziały, działając na rzecz jednostki. Uznały, że z nieopublikowanych zmian do konwencji nie można wywodzić obowiązków dla przewoźników czy kierowców, a tym samym nie można nakładać na nich kar. Sądy uchylały zatem decyzje administracyjne. Trzeba mieć świadomość, że dotyczyły one kar pieniężnych, a więc bezpośrednio praw i obowiązków jednostek. Z drugiej strony uznały, że można wywodzić uprawnienia również ze zmian nieopublikowanych.

Art. 9 Konstytucji RP często jest przywoływany w orzecznictwie sądów administracyjnych jako sposób wzmocnienia związania się przez Polskę traktatami międzynarodowymi, choć pierwotnie założenie było takie, że art. 9 dotyczy umów zatwierdzanych a nie

ratyfikowanych, prawa międzynarodowego zwyczajowego a nie umów ratyfikowanych w trybie art. 89 czy art. 90 Konstytucji RP.

Prowadziło to do sytuacji, że orzecznictwo na szeroką skalę uznawało ten traktat za wiążący wewnętrznie.

Stanowisko Ministerstwa Spraw Zagranicznych jest takie, że należy konwalidować akt pierwotnego związania i związania się zmianami poprzez ratyfikację tekstu ujednoliconego umowy. W historii polskiej praktyki oraz prawa międzynarodowego nie słyszałem o czymś takim, żeby wiązać się powtórnie umową. Na potrzeby wewnętrzne ratyfikujemy umowę a na zewnątrz mówimy, że nic się nie stało. Twierdzimy, że ratyfikacja to jakby ogłoszenie w Dzienniku Ustaw, bo chodzi o nadanie skutku wewnętrznego.

Mówi nam się, że traktat jest bardzo ważny z punktu widzenia społecznego, gospodarczego, że dotyka praw przewoźników. Na portalach przewoźników aktywnie śledzi się, co się dzieje z konwencją, z jej zmianami, jakie jest orzecznictwo sądownictwa administracyjnego. Strona rządowa argumentuje jednak, że ratyfikacja nie musi odbywać się za zgodą wyrażoną w ustawie, czyli że umowa nie dotyczy materii ustawowej. A jakiej dotyczy materii? W samym uzasadnieniu pojawia się szereg spostrzeżeń dotyczących wątpliwości interpretacyjnych.

Pan minister wspomniał o wątpliwościach pojawiających się w orzecznictwie administracyjnym i w praktyce organów celnych. Prawo celne jest materią ustawową. Sądy administracyjne orzekają o prawach i obowiązkach jednostek. Skoro uchylają decyzje administracyjne o karach pieniężnych, czyż nie jest to materia ustawowa?

Rząd proponuje tryb tzw. małej ratyfikacji, czyli bez zgody wyrażonej w ustawie. Jeśli dojdzie do kolizji z ustawą, ustawa będzie miała pierwszeństwo stosowania przed umową. Efekt będzie zatem odmienny od zakładanego.

Uważam, że należy tę umowę w pierwotnym kształcie wypowiedzieć i ratyfikować umowę w pełnym zakresie. Trzeba uniknąć sytuacji podwójnego związania – na zasadzie przystąpienia oraz poprzez ratyfikację. Ratyfikacja zgodnie z konstytucją i ustawą o umowach międzynarodowych jest sposobem ostatecznego związania się umową. My twierdzimy, że to nie jest ostateczny sposób. To taki „taniec wokół". „Pląsamy sobie" wokół tej umowy. Mówimy, że ją ratyfikujemy i ogłosimy, ale właściwie to nie jest ona ratyfikowana tylko ogłoszona a może – nie ogłoszona tylko jednak ratyfikowana, żeby nadać jej moc prawa powszechnie obowiązującego?

Co to znaczy prawo powszechnie obowiązujące? Takie, które dotyczy praw i obowiązków jednostki. Przede wszystkim ma zastosowanie do relacji podmiotów krajowych, nie organów państwa. Jeśli umowa jest zatwierdzana to wiąże organy państwa, ale nie jest prawem powszechnie obowiązującym. Poprzez ratyfikację umowa staje się częścią krajowego porządku prawnego i prawa powszechnie obowiązującego (zgodnie z art. 87 Konstytucji RP).

Rozwiązanie, które proponuję, nie jest idealne, bo w tej sytuacji nie ma dobrego rozwiązania. Różnica między nami polega na tym, jaki sposób konwalidacji zaproponować. W moim przekonaniu konwalidacja w kształcie proponowanym przez MSZ jest prawniczym horrendum.

Prawie trzydzieści lat uczę prawa międzynarodowego i nie spotkałem się z taką formułą. W żadnej książce o niczym takim nie przeczytałem.

Jest to dla mnie nie precedens, tylko szok.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Dziękuję bardzo.

Zapewne pan minister zechce odnieść się do tych uwag?

Podsekretarz stanu w MSZ Artur Nowak-Far:

Drodzy państwo, Wysoka Komisjo, jak wspomniałem, sprawa ma charakter precedensowy.

Można o proponowanych rozwiązaniach mówić, że to jest szok, albo mówić o innych odczuciach, ale faktem jest, że żadne z proponowanych rozwiązań nie jest idealne, jak sam pan profesor powiedział. Nasze rozwiązanie uważamy za równoważne, a nawet lepsze od tego, które zaproponował pan profesor.

Stanowisko BAS odzwierciedla bardzo konserwatywne i nieco formalistyczne podejście do sprawy. Mamy przecież określony problem praktyczny. Mówiąc o materii konwencji i wskazując na jej wagę, nie chciałem zabrzmieć w ten sposób, że traktuję to jako argument za którymkolwiek rozwiązaniem. W odniesieniu do kwestii proponowanego rozwiązania dotyczącego ratyfikacji rząd stoi na stanowisku, że umowy nie trzeba i nie należy wypowiadać i to z kilku powodów.

Ratyfikacja umowy międzynarodowej jest na gruncie Konstytucji RP aktem mającym dwojakie skutki. W pierwszej kolejności ma skutki na płaszczyźnie wewnętrznej, jest końcowym etapem procedury koniecznej do transformacji określonego typu umów międzynarodowych do krajowego porządku prawnego. Po publikacji ratyfikowanej umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw staje się ona źródłem prawa powszechnie obowiązującego w Polsce.

W wymiarze zewnętrznym po zakończeniu polskiej procedury akt ratyfikacji jest notyfikowany depozytariuszowi umowy, co jest warunkiem związania się umową w świetle prawa międzynarodowego.

W naszym przekonaniu efekt zewnętrzny i wewnętrzny występują z reguły razem, ale nie są od siebie zależne. Analizowany przypadek jest tego najlepszym przykładem. Polska pozostaje związana w świetle prawa międzynarodowego umową z 1970 r. oraz jej poprawkami, natomiast problem, który chcemy rozwiązać, dotyczy nadania jej odpowiedniego statusu prawnego w wymiarze wewnętrznym, czyli prawa krajowego. Ma to określony wymiar praktyczny, który znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W opinii rządu, w przypadku umowy ATP, nie istnieje konieczność wprowadzenia jakichkolwiek zmian w statusie Polski jako strony umowy. Nie ma nawet konieczności informowania o ratyfikacji depozytariusza, lub innych stron, umowy. Wiązałoby się to z poważnymi kosztami reputacyjnymi. Innymi słowy, rozważany wniosek ratyfikacyjny ma mieć, w zamierzeniu rządu, w relacji do umowy z 1970 r. skutek wewnętrzny, nakierowany na zapewnienie umowie właściwego waloru prawnego w prawie polskim. Tym samym nastąpi – w naszym przekonaniu – konwalidacja wadliwego stanu prawnego.

Krok taki, nie tylko nie budzi – w naszym przekonaniu – wątpliwości konstytucyjnych, ale stanowi działanie prawne, które ma na celu zapewnienie zgodności przepisów umowy z konstytucją, oczywiście, w formule proceduralnej, która jest nietypowa, ma – jak wspomniałem – charakter precedensowy.

Krok ten pozwoli na właściwe interpretowanie i stosowanie umowy w Polsce oraz na pełne stosowanie przez polskie organy. W wymiarze zewnętrznym ratyfikacja nie tylko nie stoi w sprzeczności, lecz stanowi wyraz przestrzegania naszych zobowiązań międzynarodowych. I nie ukrywam – ta formuła została zaproponowana również dlatego, żeby uniknąć bardzo poważnych kosztów reputacyjnych wobec innych stron konwencji.

Należy dodatkowo wspomnieć, że czasowe wypowiedzenie umowy, które traktuję jako zabieg wyjątkowo formalistyczny, byłoby niezrozumiałe na arenie międzynarodowej jako akt niespotykany. Ten aspekt Komisja również musi mieć na względzie. Jeśli wypowiemy umowę, aby później ją ratyfikować, to również będzie sytuacja nietypowa. Konieczne będzie wyjaśnianie tego naszym partnerom, co wydaje się niepotrzebne.

Jeśli chodzi o tryb ratyfikacji to, zdaniem rządu, stanowisko Biura Analiz Sejmowych nie znajduje uzasadnienia na gruncie powszechnie przyjętej wykładni przepisu oraz praktyki stosowanej przez Wysoką Izbę. Prawie wszystkie umowy międzynarodowe w jakiś sposób dotyczą spraw uregulowanych w ustawie albo mogą być traktowane jako nowe regulacje. W takim przypadku tzw. duża ratyfikacja stałaby się dominującą albo wręcz jedyną procedurą. W celu uniknięcia takiej sytuacji zarówno doktryna, jak i praktyka parlamentarna odchodzą od literalnego, formalistycznego rozumienia art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji RP, przyjmując, że ratyfikacja za zgodą wyrażoną w ustawie wymaga jest wówczas, gdy umowa dotyczy kwestii, w których konstytucja nakazuje ich uregulowanie ustawowe oraz gdy wymagana jest zmiana ustawy dla zapewnienia skuteczności umowy.

Pogląd ten podzielany jest przez samo Biuro Analiz Sejmowych, np. ostatnio w odniesieniu do euro-śródziemnomorskiej umowy lotniczej Unii Europejskiej i państw członkowskich z Jordanią z 2 września 2014 r., którą niedawno Komisja opiniowała.

Biorąc to pod uwagę, proponujemy Komisji przyjęcie stanowiska rządowego, jako bardziej pragmatycznego, choć o charakterze precedensowym.

Pragnę zauważyć, że rozwiązanie proponowane przez BAS jest również precedensowe, tylko będzie oceniane jako takie z punktu widzenia praktyki międzynarodowej, w wymiarze zewnętrznym.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Dziękuję bardzo.

Wysłuchaliśmy opinii Biura Analiz Sejmowych i stanowiska rządu.

Stwierdzam, że w terminie wyznaczonym przez marszałka Sejmu, tj. do dnia 22 września nikt z posłów nie zgłosił zastrzeżeń co do trybu ratyfikacji umowy z druku nr 2695.

Proponuję, aby Komisja przyjęła sprawozdanie o niezgłaszaniu zastrzeżeń.

Kto jest za przyjęciem sprawozdania? (6)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (3).

Stwierdzam, ze komisja przyjęła sprawozdanie o niezgłaszaniu zastrzeżeń do druku nr 2695.

Na tym wyczerpaliśmy punkt pierwszy.

Czy w sprawach bieżących ktoś chciałby zabrać głos?

Pan przewodniczący Waszczykowski, bardzo proszę.

Poseł Witold Waszczykowski (PiS):

Dziękuję bardzo.

Wszyscy członkowie Komisji otrzymali list od pani Kozielewskiej, członka rodziny Jana Karskiego. Członkowie rodziny są w sporze z MSZ na temat nagrody przyznanej Janowi Karskiemu dwa lata temu. Nagroda ta została przejęta przez MSZ.

Rodzina uważa, że MSZ przed odebraniem nagrody nie skontaktowało się z nią. Przekazano Amerykanom informację, że Jan Karski nie pozostawił rodziny.

Rodzina nie była reprezentowana na tym spotkaniu.

Przekazuję panu ministrowi ten list z prośbą i informację.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Czy pan minister chciałby zabrać głos?

Bardzo proszę.

Podsekretarz stanu w MSZ Artur Nowak-Far:

Sprawa nie jest mi znana, ale przedstawimy wyczerpujące informacje na ten temat.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Pan przewodniczący Mularczyk, bardzo proszę.

Poseł Arkadiusz Mularczyk (KPSP):

Mam pytanie dotyczące sprawy omawianej w punkcie pierwszym. Dyskusja była bardzo ciekawa, a sprawa jest precedensowa.

Co spowodowało, że MSZ wystąpiło z taką inicjatywą? Czy były jakieś orzeczenia NSA? Czy jest to efekt audytu przeprowadzanego w MSZ? Ile tego typu umów będzie wymagało ratyfikacji?

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Dziękuję panu posłowi.

Zakończyliśmy już omawianie tego punktu.

Poproszę pana ministra o pisemną odpowiedź.

Jeśli nie ma więcej pytań, zamykam posiedzenie Komisji.